

02.468

**Initiative parlementaire
Conseil national (groupe démocrate-chrétien).
Loi sur l'organisation de la Poste. Modification**

**Rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil national**

du 13 février 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national vous soumet son projet de modification de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP; RS 783.1), qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose par 14 voix contre 10 d'approuver le projet concerné.

Une minorité de la commission (*Theiler, Bezzola, Bignasca, Binder, Fattebert, Hegetschweiler, Laubacher, Schenk, Schwander, Weigelt*) vous propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

13 février 2006

Pour la commission:

Le président, Franz Brun

Résumé

Le 12 décembre 2002, le groupe démocrate-chrétien (C) a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé.

L'initiative demande que, dans l'organisation de sa structure fonctionnelle, la Poste doive tenir compte de la diversité régionale du pays. Une telle disposition permettrait de maintenir une infrastructure décentralisée, ainsi que des emplois et des places d'apprentissage, dans les différentes régions du pays.

Le 18 décembre 2003, à la suite d'un large débat sur l'avenir de la Poste et, plus spécifiquement, sur le projet REMA, le Conseil national a donné suite à l'initiative par 89 voix contre 78, et chargé la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national de préparer un projet. Le 28 juin 2004, la commission a décidé de charger le Conseil fédéral de consulter les cantons et les partenaires sociaux sur le projet de disposition qu'il est proposé d'intégrer à la loi sur l'organisation de la Poste.

Après avoir évalué les résultats de la consultation, la commission a décidé lors de sa séance du 13 février 2006 de soumettre la version définitive du projet au Conseil national.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Rappel des faits

Le 22 octobre 2002, le Conseil d'administration de la Poste prenait une décision préliminaire visant à implanter trois centres de tri du courrier dans les régions de Fribourg ouest et de Langenthal/Aarau ainsi que dans la périphérie de Zurich. La Poste en escomptait une économie annuelle de plus de 200 millions de francs, les mesures de réduction d'effectifs touchant l'équivalent d'environ 2500 emplois à temps plein, soit quelque 3500 collaborateurs. La mise en œuvre du projet était prévue entre 2006 et fin 2008, mais la variante retenue devait encore être approfondie et discutée avec les cantons, les communes et les partenaires sociaux concernés. La décision définitive devait être prise au printemps 2003.

Cette décision préliminaire a suscité de vives critiques au sein de la population. Si l'on reconnaissait la nécessité pour la Poste de s'adapter aux nouvelles exigences des clients, de la technologie et du marché, une entreprise publique se devait aussi d'initier de tels changements en douceur. Le passage de dix-huit centres courrier à trois ne respectait pas ces conditions. Il était en outre reproché à la Poste de supprimer des emplois dans les régions périphériques pour les concentrer sur le Plateau.

Le 25 novembre 2002, la Poste annonçait dans une déclaration préparée conjointement avec les syndicats qu'elle renonçait à mettre en œuvre sa décision préliminaire reposant uniquement sur trois centres et qu'elle était prête à réexaminer le projet d'entente avec les syndicats et les cantons.

Le 27 mai 2003, le Conseil d'administration de la Poste décidait que la future organisation du traitement du courrier s'effectuerait dans trois nouveaux centres situés le long de la ligne ferroviaire du Pied du Jura, dans les régions Lausanne/Yverdon, Soleure/Olten/Aarau et Zurich, ainsi que dans six centres secondaires, maintenus dans les régions de Bâle, Berne, Genève, Lucerne, St-Gall et au Tessin. La décision tenait compte non seulement de critères économiques, mais aussi de considérations sociales et de politique régionale, et se fondait sur les évaluations actuelles de la Poste qui prévoyaient, à l'horizon 2010, une réduction du volume des lettres de l'ordre de 10 % par rapport à 2002. La variante retenue permettait de maintenir 400 emplois à plein temps de plus que la variante de référence présentée à l'automne 2002. Les économies réalisées par la mise en œuvre du projet REMA seraient encore de l'ordre de 170 millions de francs par an. La mise en service du premier nouveau centre de tri du courrier était prévue pour 2006, les autres centres suivraient avant 2008. Il était prévu que l'ensemble du dispositif serait opérationnel en 2009.

L'avenir de la Poste, son réseau d'emplois et la réorganisation des centres de tri du courrier (REMA) ont aussi été débattus à plusieurs reprises aux Chambres en 2002 et 2003. Outre de nombreuses interventions parlementaires et un rapport du Conseil fédéral sur l'évolution future du marché postal en Suisse («Vue d'ensemble»), deux initiatives cantonales visant au retrait total ou partiel du projet REMA ont ainsi été déposées, la première par le Tessin (02.313), la seconde par le Valais (02.314). L'initiative du canton du Valais a été rejetée à l'unanimité par les deux Chambres. Quant à l'initiative déposée par le Tessin, si le Conseil des Etats l'a

nettement rejetée (19 voix contre 6), le National ne l'a écartée qu'à une courte majorité (84 contre 82).

L'initiative populaire «Services postaux pour tous» (03.026) a elle aussi suscité la controverse. Ses auteurs demandaient que la Confédération propose un service postal universel répondant aux besoins de la population et de l'économie, qu'elle associe les communes aux décisions relatives au réseau des offices de poste et qu'elle prenne en charge, le cas échéant, les coûts non couverts par les recettes. Les deux chambres ont recommandé au corps électoral de rejeter l'initiative, le Conseil national par 97 voix contre 85, et le Conseil des Etats par 25 voix contre 13. Le 26 septembre 2004, le peuple et les cantons ont suivi cette recommandation, mais à une courte majorité: 50,2 % des votants et 13 cantons et demi ont voté «Non», tandis que 49,8 % et 9 cantons et demi ont voté «Oui».

1.2 Texte et développement de l'initiative

Le 12 décembre 2002, le groupe démocrate-chrétien (C) a déposé une initiative parlementaire visant à compléter la loi sur l'organisation de la Poste en y intégrant la disposition suivante:

«Dans l'organisation de sa structure fonctionnelle, la Poste doit tenir compte des exigences des différentes régions du pays».

Dans son organisation et dans sa structure productive, la Poste serait ainsi tenue d'observer la diversité régionale du pays. L'initiative vise notamment à maintenir une infrastructure décentralisée permettant de préserver des emplois et des places d'apprentissage dans les différentes régions du pays ou d'en créer de nouveaux. Cette obligation de prendre en compte les attentes régionales s'ajouterait à l'obligation d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004: le conseil d'administration de la Poste serait ainsi tenu de procéder à une pesée globale des intérêts en présence dans le cadre du mandat de prestations que lui assigne la loi.

1.3 Examen préalable et examen par le Conseil national

Ayant procédé à l'examen préalable de l'initiative le 21 octobre 2003, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a proposé d'y donner suite par 11 voix contre 9. La commission a relevé que la Poste Suisse était tenue d'assurer la desserte de l'ensemble du territoire et qu'elle constituait un élément important pour la cohésion du pays, notamment dans les régions périphériques et de montagne. Les prestations n'étaient donc pas seules en cause: il s'agissait également d'assurer une répartition équilibrée des infrastructures, et donc des emplois, dans les régions. Après tout, la Poste, entreprise publique, se devait d'autant plus de se montrer exemplaire sur le plan social.

Le 18 décembre 2003, le Conseil national a donné suite à l'initiative par 89 voix contre 78.

1.4 Elaboration du projet et mise en consultation

La commission compétente du Conseil national a débattu du projet le 20 avril 2004 et a demandé à la Poste le 21 avril 2004 de prendre position. Le 28 juin 2004, la commission a décidé la mise en consultation du projet, et chargé le Conseil fédéral d'engager la procédure.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Considérations de la commission

L'initiative parlementaire vise à atténuer les répercussions négatives que la réorganisation de la Poste risque d'avoir sur les emplois dans les régions périphériques et de montagne. Il s'agit de faire en sorte que la Poste, en sa qualité d'entreprise du service public, soit tenue légalement de prendre en compte les conséquences que ses décisions pourront avoir sur la répartition des postes de travail à travers le pays.

Certes, la Poste y est déjà tenue par les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral, mais l'inscription de cette obligation dans la loi contraindrait l'instance d'exécution de la Poste, à savoir son conseil d'administration, à tout mettre en œuvre pour se conformer à cette obligation. Les différentes régions du pays, quelles que soient leur langue, leur culture et leur densité de population, doivent pouvoir faire valoir leurs attentes, notamment en vue de l'évolution du marché de l'emploi, de façon que la Poste dispose des éléments lui permettant de prendre des décisions équilibrées. Le projet ne vise pas à empêcher la Poste de remplir sa mission principale, à savoir la fourniture, à un prix modéré et à l'ensemble des régions, de prestations de qualité relevant des services postaux et des services de paiement. Toutefois, la loi doit empêcher la Poste de prendre ses décisions sur la base de critères strictement économiques.

2.2 Position de la minorité

Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur la modification proposée, considérant que les objectifs visés par l'initiative ont déjà largement été atteints (cf. également point 4.2). Soumettre la Poste à cette contrainte supplémentaire reviendrait à réduire encore un peu plus sa marge de manœuvre, et pourrait même se traduire pour elle par l'obligation de préserver des structures devenues dépassées au regard de l'évolution du marché. Au contraire, alors même que la Poste doit faire face à une concurrence de plus en plus acharnée sur un marché lui-même en mutation du fait de l'irruption de technologies nouvelles, il s'agit d'éviter de lui infliger tout handicap supplémentaire.

La minorité ajoute que pour l'immense majorité des clients de la Poste, seules comptent les prestations que celle-ci leur fournit, et qui restent d'ailleurs d'une qualité inchangée: la question des moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif est pour eux secondaire. Enfin, elle souligne que la loi n'est pas faite pour traiter des préoccupations régionales: il existe des outils appropriés pour cela.

2.3

Résultats de la procédure de consultation

Dans le cadre de la consultation se sont exprimés 24 cantons, 6 partis politiques, 4 associations, 2 entreprises, ainsi que 5 participants ne figurant pas parmi les destinataires officiels du projet.

Tous ont salué les efforts déployés par La Poste pour fournir un service de qualité sur l'ensemble du territoire.

La plupart des participants à la consultation, soit 18 cantons, 4 partis et 4 associations approuvent le projet d'art. 4a LOP. L'expérience, font-ils valoir, a démontré qu'il ne suffisait pas d'inscrire l'obligation de prendre en compte les intérêts régionaux dans les objectifs stratégiques pour qu'elle devienne réalité: aussi est-il indispensable de faire en sorte qu'elle soit prévue par la loi elle-même. Cette obligation légale est du reste légitime si l'on considère la sensibilité avec laquelle une parts importante de la population réagit aux conséquences régionales de mesures touchant la desserte de base, comme on a pu le voir avec le projet REMA ou encore avec l'initiative populaire «Services postaux pour tous». Certes, nul ne conteste que La Poste doit pouvoir disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour être en mesure de s'adapter à l'évolution du marché – mais la formulation choisie, très générale, devrait permettre de concilier gestion efficace et prise en compte des intérêts régionaux. Les cantons, en particulier, estiment que la disposition proposée est de nature à mieux leur garantir que La Poste les consultera d'entrée de jeu si elle devait être amenée à engager une restructuration, et qu'elle servira de fondement à un dialogue constructif. Certains participants ont proposé de créer un organe qui serait chargé de vérifier que la disposition proposée est effectivement appliquée. Enfin, plusieurs d'entre eux ont rappelé qu'en sa qualité d'employeur et de formateur, La Poste ne pouvait faire autrement que de prendre en considération les intérêts régionaux.

6 cantons, 2 partis, 5 associations et 2 entreprises se montrées hostiles au projet. Elles ont fait valoir, d'une part, qu'il n'y avait pas lieu de légiférer, comme l'ont montré les résultats de la votation populaire «Services postaux pour tous», d'autre part, que la LOP garantissait déjà un service universel, enfin, qu'imposer à La Poste des obligations supplémentaires reviendrait à entraver excessivement sa liberté d'action et par-là sa compétitivité, ce qui serait contraire aussi bien à la politique postale poursuivie par la Confédération qu'à une libéralisation même légère du marché postal. Par ailleurs, La Poste a démontré dans le cadre du projet REMA que, même en l'absence de prescription légale, elle ne prenait pas à la légère les revendications régionales, comme en témoigne la possibilité de saisine de la commission «offices de poste» dont disposent les communes. Certains ont également exprimé la crainte que la disposition proposée ne finisse par entraîner des demandes de compensations financières. Enfin, la plupart des opposants considèrent a priori que La Poste n'a pas vocation à être embrigadée au service d'une politique sociale ou structurelle.

b) «Régions du pays»

La commission a volontairement renoncé à définir précisément le terme «régions». Elle entend par là les différentes régions linguistiques et culturelles du pays, mais aussi, dans certains cas, les cantons. Ce terme doit donc être précisé par la Poste selon les répercussions prévisibles de la décision concernée.

c) «Attentes»

Les «attentes» des régions doivent être en rapport concret avec les décisions de la Poste et ne doivent pas dépasser la sphère d'influence de cette dernière.

La formulation de telles attentes vis-à-vis de la Poste incombe en premier lieu aux autorités politiques de la région concernée.

3.4 Procédure et mise en œuvre

Dans le cadre du contrôle annuel des objectifs stratégiques au sens de l'art. 6 LOP, le Conseil fédéral est invité à vérifier si, et dans quelle mesure, la Poste s'est conformée à la nouvelle prescription légale. Pour leur part, les commissions de surveillance des Chambres fédérales vérifient, lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral, si ce dernier a bien rempli sa mission de controlling.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'a pas de conséquences directes sur les finances ou le personnel de la Confédération. La loi sur la Poste prévoit de financer le service universel de la manière suivante: recettes des services, optimisation des coûts de la Poste et – s'il est avéré que les coûts du service universel ne sont pas couverts – perception de redevances sur le chiffre d'affaires des opérateurs privés travaillant dans les services non réservés. Par contre, selon l'évolution de la situation, le bénéfice de la Poste pourrait diminuer suite aux nouvelles obligations légales.

4.2 Avis de la Poste

Selon les objectifs stratégiques qui lui sont assignés par le Conseil fédéral, la Poste doit notamment présenter un résultat d'exploitation global convenable et parvenir à accroître sa valeur intrinsèque. Parmi les objectifs stratégiques du Conseil fédéral figure en outre celui-ci: «La Poste doit tenir compte, dans le cadre des possibilités qu'offre la gestion de l'entreprise, des répercussions de ses activités sur le développement territorial et des attentes des régions quant à une répartition équitable des emplois.» Ces dernières années, la Poste a fait des efforts particuliers pour créer de nouveaux emplois dans les régions périphériques. Ainsi, on trouve des Operations Centers de PostFinance à Bulle, Bellinzona et Netstal. Par ailleurs, les centres colis ont été construits à Frauenfeld, Härkingen et Daillens. D'autres unités sont elles aussi présentes dans les régions, notamment CarPostal, qui a par exemple installé un

centre d'appels dans le Jura. Par la création de centres de compétence en informatique à Coire et à Bellinzone ainsi que des centres d'appels à Delémont, Bienne et Sierre, la Poste a poursuivi sa politique de décentralisation.

Pour se faire une idée exacte de la politique régionale de la Poste, il suffit de penser qu'elle occupe environ un quart de ses collaborateurs dans des régions périphériques. Cela représente quelque 10 000 emplois, dont 2100 ne sont pas directement nécessaires à la fourniture des prestations sur place, mais servent uniquement à maintenir l'équilibre entre les régions. La Poste s'engage en outre en faveur de la jeunesse, puisqu'elle offre actuellement dans toute la Suisse 1400 places d'apprentissage dans neuf professions différentes.

Pour des raisons essentiellement de politique régionale, la nouvelle conception des centres courrier (REMA) maintient six centres secondaires à Lausanne, Bâle, Berne, Lucerne, Tessin et Sg Gall. La conception des trois centres principaux touche quant à elle les cantons des Grisons, du Valais et de Fribourg. La Poste a donc prévu de créer d'autres emplois dans ces régions. En effet, la Poste a pris la décision de décentraliser les services de vidéocodage et de traitement des retours sur deux sites périphériques. Pour l'un d'entre eux, une décision définitive est déjà tombée: à l'avenir, le vidéocodage et le traitement des retours pour toute la zone couverte par le futur centre courrier Est de Zurich-Mülligen. 65 places de travail seront délocalisées dans la région de Coire-Landquart. Il en résultera la création de quelque 65 emplois dans cette région, lesquels, compte tenu des collaborateurs travaillant à temps partiel, assureront du travail à un nombre encore plus élevé de personnes. Les emplois supprimés en raison de la fermeture de l'actuel centre courrier de Coire seront ainsi pour l'essentiel remplacés. Le nouveau centre de traitement entrera en service en automne 2006, en même temps que le centre courrier Est. La décision pour le choix du deuxième lieu sera prise encore cette année. Il y aura ainsi une compensation substantielle de l'emploi touché par la nouvelle conception du traitement du courrier en zone périphérique. Par ailleurs, la Poste a également décidé d'ouvrir à l'intention de sa clientèle un service de renseignements complet et professionnel répondant à un seul et même numéro de téléphone. En franchissant ce pas, elle entend à la fois faciliter ses contacts avec la clientèle et créer de nouveaux emplois décentralisés: environ 200 collaborateurs se partageant 120 postes à plein temps travailleront dans les deux nouveaux centres d'appels de Fribourg et Schaffhouse.

Selon l'art. 6 LOP «Le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques de la Poste tous les quatre ans». Comme souligné liminairement, les objectifs 2002 à 2005 confient un rôle spécifique à la Poste en matière de politique régionale. Le conseil d'administration de la Poste a, selon la let. a de l'art. 9 le devoir de «réaliser les objectifs stratégiques du Conseil fédéral en les intégrant dans la stratégie d'entreprise». Ce mandat lie le conseil d'administration d'une manière ferme et englobe naturellement l'ensemble des exigences du Conseil fédéral. Les exemples cités plus haut sont probants à cet égard. Dès lors, La Poste considère qu'il n'existe aucune nécessité de révision de la loi.

5 Conformité avec le droit européen

La directive européenne sur les services postaux ne contient aucune prescription sur la répartition régionale des emplois, mais engage simplement les prestataires du service universel à respecter les normes de qualité et d'accessibilité des services. Pour le reste, les prestataires de services postaux des pays européens ne sont soumis à aucune règle de droit européen concernant leur organisation ou leur structure d'exploitation.

Du point de vue du droit, rien ne s'oppose donc à cette nouvelle disposition de la LOP.

6 Frein aux dépenses

Etant donné qu'aucune disposition relative aux subventions n'est prévue dans le projet de révision, les dispositions sur le frein aux dépenses visées à l'art. 159, al. 3, let. b de la Constitution fédérale ne sont pas applicables.